

A IMIGRAÇÃO VENEZUELANA NO BRASIL SOB A PERSPECTIVA DO FEDERALISMO FISCAL

Marcelo de Sá Mendes^{a,1}, Carlos Eduardo Gasparini^{a,b}

^a Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

^b Defensoria Pública da União (DPU)

INFORMAÇÕES

Palavras-chave:

Imigração;
Federalismo Fiscal;
Compartilhamento
de Encargos.

Keywords:

Immigration;
Fiscal Federalism;
Burden Sharing.

RESUMO

Este trabalho examina a imigração venezuelana no Brasil e como o modelo federativo brasileiro, diante da descentralização vertical em diferentes níveis de governo, deve formatar o compartilhamento de responsabilidades e encargos na recepção, acolhimento e integração dos imigrantes e desenhar o formato de incentivos com a finalidade de melhorar a eficiência, evitando os efeitos adversos como caronismo fiscal e efeito *flypaper*. É realizada uma análise sobre a distribuição dos imigrantes no Brasil, em especial avaliando o contexto político-econômico e fiscal do Estado de Roraima, principal acolhedor dos imigrantes, como forma de se avaliar se a política migratória no país atende aos princípios da solidariedade e do compartilhamento justo de encargos do ponto de vista federativo. Por fim, o trabalho propõe um novo marco regulatório mediante um formato de incentivos para transferência de recursos, de encargos e de responsabilidades para os entes subnacionais lidarem com a atribuição de acolhimento, recepção e integração dos imigrantes.

ABSTRACT

This work examines Venezuelan immigration in Brazil and how the Brazilian federative model, in the face of vertical decentralization at different levels of government, should shape the sharing of responsibilities and burdens in the reception, reception and integration of immigrants and design the format of incentives with the purpose of improving efficiency, avoiding adverse effects such as tax free riding and the flypaper effect. An analysis is carried out on the distribution of immigrants in Brazil, especially evaluating the political-economic and fiscal context of the State of Roraima, the main host for immigrants, as a way of evaluating whether the migration policy in the country meets the principles of solidarity and fair burden-sharing from a federative point of view. Finally, the work proposes a new regulatory framework through a format of incentives for the transfer of resources, charges and responsibilities for subnational entities to deal with the attribution of reception, reception and integration of immigrants.

¹ marcelosmendes@hotmail.com

1. Introdução

A partir da publicação da Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017 – que instituiu o marco regulatório do migrante – houve inovações significativas no regime de proteção jurídica do imigrante no país, ao conferir-lhes direitos e garantias fundamentais. Este novo tratamento protetivo no país, por sua vez, acabou por impactar as relações federativas internas, sendo a situação do Estado de Roraima, diante da imigração venezuelana, o exemplo paradigmático para ilustrar esse tensionamento no federalismo brasileiro.

Isso porque, desde o ano de 2015, a crise migratória humanitária tem provocado alterações significativas nos âmbitos social, político e econômico do Estado de Roraima, unidade federativa com mais de dois mil quilômetros de fronteira seca com a Venezuela e responsável pela quase totalidade de imigrantes acolhidos e recepcionados no país.

Esse forte movimento migratório ocorre num ambiente econômico de baixo dinamismo, centrado na Administração Pública e no setor de serviços, com pouca atividade industrial, e que já possuía historicamente um nível alto de desemprego. O ente federativo acaba por não encontrar possibilidades de inserção social para esta população, o que ocasiona forte pressão nos serviços públicos essenciais prestados pelo Estado à população, dentre os quais saúde, educação, assistência social e segurança pública.

O objetivo do trabalho é discutir como o federalismo fiscal deve proceder diante de uma imigração humanitária no país considerando o estabelecido na Constituição e a necessidade de distribuição mais equânime e justa dos encargos, avaliando os mecanismos de transferência de recursos disponíveis para lidar com o problema.

O desenho federativo brasileiro centraliza o poder e a atribuição para lidar

com imigrantes, asilados políticos e refugiados, bem como o controle de fronteira no governo federal, não tendo as unidades federativas subnacionais discricionariedade na atuação normativa para controlar o acesso ao seu território. Isso acabou por tensionar a relação federativa e culminou com o ajuizamento pelo ente subnacional de uma ação no âmbito do Supremo Tribunal Federal² sob o argumento de que não teria havido aporte extraordinário de recursos federais para que o Estado conseguisse lidar com a crise social e econômica que lhe foi imposta apenas pela sua posição geográfica e fronteiriça.

Nesse sentido, as transferências intergovernamentais de recursos aparecem como uma solução natural. No entanto, a literatura econômica costuma associar a presença das transferências de recursos com uma série de distorções federativas, como por exemplo o efeito *flypaper* e o caronismo fiscal.

Diante desse contexto, o trabalho buscará responder ao seguinte problema de pesquisa: como lidar com o desequilíbrio gerado a partir da imigração humanitária, considerando o desenho federativo brasileiro e as repercussões econômicas que os mecanismos de ajuste podem trazer? Nessa direção, o trabalho buscará propor um mecanismo de equalização federativa que vise minimizar o problema, sem desconsiderar a necessidade de alinhar incentivos e assim evitar o surgimento de possíveis distorções.

Inicialmente, este estudo faz uma contextualização da imigração venezuelana no Brasil e um resumo da situação socioeconômica do Estado de Roraima, principal acolhedor daqueles imigrantes. No desenvolvimento do trabalho, além da apresentação do tema da imigração, refugiados e controle de fronteira no contexto da Constituição Federal Brasileira e dos impactos federativos decorrentes da presença de transferências, é realizada uma revisão da

² ACO 3121, sob relatoria da Ministra Rosa Weber, ajuizada no dia 13/04/2018 no Supremo Tribunal

Federal com decisão plenária pela procedência parcial da ação.

literatura internacional sobre a forma que o federalismo fiscal trata a imigração, com experiências positivas no Canadá e Austrália, histórico de tensionamento nos Estados Unidos, bem como avaliará o atual processo de construção do modelo no âmbito da União Europeia sob a ótica do princípio da solidariedade e da distribuição justa entre os Estados membros. Por sua vez, no âmbito da América do Sul, o artigo trará as experiências de Colômbia (que não é propriamente uma federação), Peru, Chile e Equador, países mais impactados pela atual crise migratória, a fim de buscar inspiração no próprio continente.

Por fim, o trabalho tentará sugerir um desenho de mecanismos de transferência de recursos federais e encargos para os entes subnacionais como forma de atender ao princípio do federalismo fiscal, da solidariedade e da distribuição justa de riscos na federação.

2. Contextualização da imigração venezuelana no Brasil

O atual movimento migratório iniciou-se no ano de 2015 e, segundo dados oficiais da ACNUR (2020, p. 5), existem mais de cinco milhões de refugiados e migrantes venezuelanos ao redor do mundo, constituindo-se o atual movimento o maior êxodo na história recente da região, na medida em que as pessoas seguem saindo do país em razão da falta de segurança, alimentos, medicamentos e serviços essenciais.

Estudo de Baeninger, Demétrio e Domerconi (2020, p. 21) acerca do acolhimento e integração dos venezuelanos no Brasil realizou um levantamento da residência de todos os imigrantes com registros ativos no país entre os anos de 2000 e março de 2020, permitindo observar que há grande disparidade quando o tema é acolhimento e integração de imigrantes: o Estado de Roraima possui 60,05% dos imigrantes residentes em todo o país entre os anos de 2000 e 2019, seguido pelo Estado do

Amazonas, com 13,40% e São Paulo, com 7,54% do total.

Segundo a ACNUR (2020, p. 40) existiriam no Brasil 216 mil imigrantes, que precisam de políticas públicas formuladas especificamente para a integração no país, estimando a necessidade de um financiamento de U\$ 88 milhões de dólares. Relatório da Polícia Federal (2019, p. 4) corrobora os números, uma vez que, entre os anos de 2017 e 2019, 213.000 imigrantes venezuelanos fixaram residência no país.

A ACNUR (2020) aponta que 66.705 venezuelanos são residentes no Estado de Roraima que, dentre as vinte e sete unidades federativas do país, ocupa com folga a primeira posição em recepção, acolhimento e integração dos imigrantes no país. Essa população estrangeira já representaria, em 2019, 11,02% da população de todo o Estado, que era de 605.000 habitantes.

A segunda unidade federativa com mais residentes venezuelanos foi o Estado do Amazonas, com 12.450 imigrantes, um contingente populacional cinco vezes menor do que o absorvido por Roraima. O Estado de São Paulo, com todo seu dinamismo econômico, era responsável por acolher, no mesmo marco temporal, 10.538 venezuelanos residentes, um número seis vezes menor do que Roraima.

O trabalho de Baeninger, Demétrio e Domerconi (2020) aponta ainda que 36.523 imigrantes venezuelanos foram interiorizados para outras cidades do país pela Operação Acolhida, do governo federal, entre abril de 2018 e abril de 2020, destacando-se o acolhimento e a recepção das regiões Sul – que recebeu cerca de 39% dos imigrantes interiorizados - e Sudeste, com 26,33% dos imigrantes selecionados. Por outro lado, somente o Estado do Amazonas recebeu, sozinho, 12,60% do total de imigrantes. Este é o contexto federativo interno que o tema será avaliado.

3. Um perfil da situação socioeconômica e fiscal do estado de Roraima

O ex-Território Federal de Roraima foi alçado à condição de Estado na Constituição Federal de 1988, configurando-se em um dos mais novos entes federativos do país. Historicamente, caracteriza-se por ser um ente dependente de transferências federais. Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional (2020, p. 141), tendo o ano de 2019 como referência, os recursos federais representaram 72% de participação do total das receitas primárias³ do Estado, atrás apenas do Estado do Amapá.

Do ponto de vista territorial, trata-se de um ente federativo com 75% do seu território afetado por reservas indígenas⁴, projetos de assentamentos, unidades de conservação ambiental, áreas de segurança de fronteira, cuja viabilidade mediante o desenvolvimento econômico é ainda prejudicada pela inexistência de segurança energética e pela deficiência na infraestrutura viária, uma vez que possui apenas uma rodovia federal interligando a capital Boa Vista com o Brasil central, através da BR 174 para Manaus⁵, o que dificulta a logística de chegada e saída do Estado em razão dos altos custos de movimentação interna, contribuindo para o seu isolamento geográfico na fronteira.

Roraima possui o menor PIB do país entre os vinte e sete Estados membros. Segundo dados do IBGE, no ano de 2019, contribuiu com 12,1 bilhões de reais para a produção nacional (0,2% do PIB Brasil) que, por sua vez, foi da ordem de 7,3 trilhões de reais. De acordo com o Portal da Indústria⁶, o

PIB industrial do Estado corresponde a 960 milhões de reais, equivalente a 0,1% da indústria nacional.

Por sua vez, dados da Secretaria de Planejamento do Estado⁷ apontam que “a Administração Pública continua sendo a atividade que mais agrega valor ao PIB de Roraima, com participação de 49,5% da economia do Estado, o maior valor dentre as unidades da federação”. Aponta, ainda, que o setor de serviços representa 36,5%, enquanto o setor agropecuário 5,4% e a indústria 8,6% do PIB de Roraima.

Some-se a isso o fato de que o perfil socioeconômico do imigrante que chega ao Brasil é baixo e carente de políticas públicas assistencialistas de toda ordem: saúde, educação e assistência social, o que acabou por impactar o próprio mercado de trabalho local, aumentando a atividade informal e a taxa de desemprego, que subiu de 8,5% em 2015 para 14,9% em 2019, alcançando a maior taxa de desemprego da história de Roraima. Cerca de 165 mil pessoas no ano de 2019 viviam abaixo da linha da pobreza, o equivalente a 33% de sua população, conforme relatório da Síntese de Indicadores Sociais do IBGE⁸.

A literatura sinaliza (ver por exemplo, Rowthorn, 2008, p. 577; e Kemnitz⁹, 2001, p. 1) que, no curto prazo, a contribuição fiscal tende a ser negativa em razão do perfil do imigrante competir com a população local por empregos de baixa qualificação e, por outro lado, pela forte demanda por serviços públicos essenciais que, pela característica de bem estar social estabelecida no Brasil, são universais e gratuitos para todos,

³ Montante de receitas orçamentárias, excluídos os valores correspondentes às receitas financeiras, operações de créditos e alienação de ativos.

⁴ O site oficial da FUNAI aponta que no Estado de Roraima existem 32 terras indígenas. <http://www.funai.gov.br/index.php/terras-roraima>. Acesso em 21 de setembro de 2020.

⁵ A distância entre Boa Vista a Manaus é de 780 km.

⁶ Extraído do endereço eletrônico <http://perfildaindustria.portaldaindustria.com.br/estado/rr>. Acesso em 20 de março de 2020.

⁷ Trata-se do Artigo técnico n. 37, de 14 de novembro de 2019, que pode ser obtido eletronicamente no endereço <https://linktr.ee/cgees.rr>. Acesso em 22 de março de 2020.

⁸ Extraído do endereço eletrônico <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rr/pesquisa/45/82120>. Acesso em 15 de março de 2020.

⁹ Trata-se de tradução própria, assim como todas as demais citações diretas de autores em língua estrangeira.

independentemente de serem ou não nacionais.

A resposta administrativa do governo central para a crise foi a instituição da Operação Acolhida em março de 2018¹⁰. Foram instalados 13 (treze) abrigos no Estado de Roraima: dois situados na cidade de Pacaraima e onze na capital, Boa Vista, todos em área urbana. A capacidade máxima destes abrigos é de 5.500 imigrantes venezuelanos. Houve a opção por não construir hospitais e escolas, o que impõe majoritariamente ao ente subnacional a oferta destes serviços públicos.

Outra providência foi a adoção de um programa de interiorização de imigrantes para outros Estados. De acordo com o Ministério da Defesa, em notícia extraída do site oficial no dia 20/07/2020¹¹, já haviam sido interiorizados para outras unidades federativas pouco mais de 35.000 imigrantes até aquela data.

Mesmo diante da relevância da Operação Acolhida, o Estado ajuizou a Ação Cível Originária n. 3121, requerendo compensação pelos gastos efetuados em razão da imigração em seu território, ação que foi julgada neste ponto procedente. No que interessa, é importante destacar que a decisão proferida¹² entendeu que o ente subnacional tem direito a ser ressarcido pelo governo federal em 50% dos custos realizados com a prestação de serviços públicos aos imigrantes venezuelanos.

Em síntese, a Suprema Corte entendeu que o federalismo é de base cooperativa e que, nas matérias de atribuição concorrente, esse cooperativismo é obrigatório, além de que o princípio da solidariedade é constitucional e aplica-se às relações entre os entes federativos internos e que há precedentes internacionais neste sentido.

4. Imigração, refugiados e controle de fronteira no contexto da constituição federal

O cientista político americano Riker (1964, p. 90) ensinou que uma constituição é federal se “(i) dois níveis de governo governam a mesma terra e o mesmo povo, (ii) cada nível tem pelo menos uma área de ação na qual é autônomo, e (iii) há alguma garantia da autonomia de cada governo em sua própria esfera”.

Miranda (2011) aponta que a maior parte dos Estados federados estabelecem matérias reservadas ao governo central e matérias concorrentes com os entes subnacionais. Sobre o federalismo brasileiro, Pires (2013, p. 170) resume a adoção do sistema no país como parte de um processo em que houve uma descentralização a partir da federalização do Estado Unitário.

Assim é que, sob a ótica da Constituição Federal de 1988, o tema da imigração e de controle de fronteira é de atribuição exclusiva do governo central. No plano infraconstitucional, vale destacar a promulgação da Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017, que ampliou os direitos e as garantias do imigrante.

Considera-se, portanto, que o ente subnacional não recebe necessariamente de forma voluntária os imigrantes, nem tem discricionariedade administrativa ou política na recepção, acolhimento e integração em seu território. Trata-se, sim, de política nacional e que foi regulamentada pelo governo federal de acordo com as atribuições inseridas na Constituição Federal.

Não obstante a atribuição federal para tratar da matéria, Torrelly, Khoury, Vedovato e Gonçalves (2017, p. 56) destacam que o orçamento federal é “insuficiente, sequer existindo legendas próprias e exclusivas para a

¹⁰ As informações da Operação Acolhida podem ser obtidas no endereço eletrônico <https://www.gov.br/acolhida/historico/>.

¹¹ Extraído do endereço eletrônico <https://www.gov.br/acolhida/historico/>

¹² A íntegra do acórdão pode ser obtida no endereço eletrônico oficial do STF. http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incide_nte=5437155.

questão migratória, que fica diluída no orçamento geral dos órgãos onde estão localizadas as agências temáticas”.

Apesar de o marco regulatório estabelecer formas de transferência de recursos e de reforço ao orçamento dos entes subnacionais, não houve implementação de qualquer tipo de diálogo intergovernamental para solucionar o problema. A inexistência de cooperação federativa e de uma distribuição justa dos encargos acabou por ter na Suprema Corte do país o papel de mediação no conflito federativo instalado.

5. Mecanismos de transferências de recursos e efeitos adversos no federalismo fiscal

A situação de uma massiva imigração humanitária concentrada num ente federativo isolado geograficamente indica, sob o ponto de vista federativo, a necessidade de transferência de recursos do governo central para o ente subnacional lidar com o problema do custeio da prestação dos serviços públicos dos imigrantes. Longe de constituir-se num pedido de socorro fiscal, parece mais apropriado falar-se em compartilhamento dos riscos e encargos na federação.

Não é por outra razão que a OCDE (2017), em estudo sobre os custos da integração de refugiados pelos diversos países no mundo, aponta que “as transferências fiscais para os entes subnacionais se tornaram o principal instrumento para o governo central financiar a crescente integração dos custos dos refugiados em nível subnacional”.

Entretanto, existe farta literatura econômica que aponta que eventual transferência de recursos do governo central para o ente subnacional pode ensejar incentivos perversos para apropriação indevida e má alocação dos recursos pelo ente federado receptor. Apesar da transferência de recursos ter o objetivo de reduzir ou corrigir os desequilíbrios verticais (entre níveis federativos distintos) e horizontais (entre diferentes unidades no mesmo nível

federativo), contribuindo para a alocação eficiente dos recursos na federação, isso nem sem é conseguido sem controvérsias.

Oates (2005, p. 363) alertou para o problema ocasionado pelo resgate fiscal (fiscal bailout) dos entes subnacionais e o estímulo perverso para aumentar o déficit e expandir os gastos no nível local, diminuindo a credibilidade do governo central perante outros entes federativos, com potencial de aumentar o déficit público como um todo e afetar a própria macroeconomia do país.

Sobre o resgate fiscal, Rangel (2003, p. 16) demonstra que os entes subnacionais em que o governo central se mostre propenso a um socorro fiscal teriam pouco comprometimento com uma gestão fiscal saudável em razão de uma restrição orçamentária frouxa.

Por sua vez, Persson e Tabellini (1996, p. 983) alertam para a existência de um trade off entre o compartilhamento de riscos (risk-sharing) e o risco moral (comportamento oportunista), na medida em que o compartilhamento de riscos com o governo central pode fazer com que o ente local adote políticas de expansão de gastos com a certeza de que haverá um socorro fiscal, aumentando, como consequência, o próprio risco fiscal do ente nacional.

Essa tese é compartilhada por Guedes e Gasparini (2007) quando defendem que, apesar da descentralização diminuir o tamanho do governo, esta não deve ser feita com ampliação de transferências do governo central para o local, com desequilíbrio vertical, pois aumentaria a ilusão fiscal e o efeito *flypaper*, uma vez que as transferências acabariam por provocar uma expansão de gastos públicos maior do que aquela resultante de aumentos da renda per capita da população local.

A opinião também foi observada por Pansani (2018) quando afirmou que as transferências podem trazer efeitos perversos, em razão dos comportamentos fiscais irresponsáveis dos administradores estaduais

e municipais, pois “produzem efeito expansivo nos gastos (efeito *flypaper*) e tendem a estimular a ineficiência de arrecadação dos subnacionais e incentivar o comportamento *free-rider* por parte dos recebedores”.

Em suma, a partir da transferência intergovernamental de recursos oriundos do governo central ocorreria um aumento de gastos no nível local sem haver o respectivo repasse na carga tributária para o cidadão envolvido. Caso houvesse um aumento da renda local – e um incremento na arrecadação – provavelmente a despesa do ente local não seria aumentada nesta proporção. Portanto, a transferência de recursos ocasionaria um incentivo negativo ou perverso.

Oates (1999) já rejeitava a hipótese de que a resposta orçamentária para uma transferência intergovernamental deveria ser aproximadamente a mesma que a resposta a um aumento igual na renda privada na comunidade. Ficou evidenciado, ao contrário, que os gastos do governo local aumentam muito mais quando há aumentos nas receitas intergovernamentais caso fosse comparado com aumentos na renda privada da comunidade local, o que se passou a denominar como efeito *flypaper* (“money sticks where it hits”).

Em trabalho sobre descentralização fiscal e mecanismos de transferências de recursos na federação brasileira, Gasparini e Miranda (2011) entendem que podem ocasionar um incentivo à ineficiência dos gastos públicos e comentam que “se, por um lado, as transferências abrem espaço para benefícios em termos do equilíbrio e do alcance de objetivos nacionais, por outro lado, podem propiciar distorções, como a ineficiência nos gastos e o caronismo fiscal”.

Sobre o caronismo fiscal, Filho (2012) ensina que aumentar a arrecadação gera impopularidade e desgaste político para os gestores locais, além do aumento de custos, se comparado com a simples transferência de recursos do governo central, com a qual os gestores não teriam problema em aumentar o

tamanho do Estado sem observar a eficiência nos gastos.

Como se observa, a literatura econômica do federalismo fiscal aponta efeitos perversos produzidos a partir da transferência de recursos intergovernamental, não obstante todo o contexto migratório exigir um compartilhamento justo e solidário dos encargos federativos, o que a literatura internacional denomina “*fair burden sharing*”, razão pela qual eventual desenho de mecanismo de transferência precisa considerar qualquer possibilidade de incidência destes efeitos adversos, visando a eficiência dos gastos pelos entes subnacionais, sob pena de ser um custo ainda maior para a federação brasileira.

6. Literatura internacional sobre imigração e federalismo fiscal

Oates (1972) abordou as atribuições e os poderes dos diferentes níveis de governo dentro de um mesmo país e as maneiras pelas quais os entes se relacionam, especialmente mediante instrumentos fiscais como transferências intergovernamentais. Furiati (2019) explica que o racional da teoria econômica do federalismo fiscal de Oates passa por atribuir à descentralização o objetivo de maximização da eficiência alocativa, uma vez que o governo central seria responsável por prover bens de consumo para todos os cidadãos de modo uniforme no território nacional e os governos subnacionais responsabilizar-se-iam pela provisão de bens de interesse regional. Esse desenho respeitaria o custo de obtenção de informações sobre as preferências de cada comunidade, que seria mais elevado para o governo central do que para os governos subnacionais, permitindo maior eficiência alocativa às escolhas públicas.

Ainda segundo o ensinamento de Oates (1999), as transferências intergovernamentais se caracterizariam pelo fato de que um nível interno de governo pode gerar receitas fiscais além de suas despesas e então transferir o

excedente para outro nível de governo para financiar parte do orçamento deste último. O autor cita os exemplos da Austrália, Canadá e da Alemanha como federações em que há transferências substanciais de renda de províncias ou Estados ricos para os mais pobres, afastando a incidência deste tipo de equalização nos Estados Unidos.

Spiro (2001), examinando o tema da imigração sob a ótica do federalismo, aponta três modelos existentes: i) hegemonia do governo central - sistema em que os entes subnacionais têm apenas um papel indireto e periférico na tomada de decisões sobre imigração; ii) federalismo cooperativo, no qual o governo central mantém o controle e a supervisão sobre a tomada de decisões sobre imigração, mas permite o exercício regulamentar do poder pelo ente subnacional; iii) federalismo revolucionário, no qual o governo central cede o controle do tema da imigração para o ente subnacional.

Cada um dos modelos propostos terá repercussões na ordem interna federativa. Se no modelo de hegemonia do governo central o controle da imigração se torna unificado e com repercussão nacional – o que parece ser exatamente o caso do Brasil –, no federalismo cooperativo os entes subnacionais teriam um limite restrito de atuação, sendo a Austrália o melhor exemplo. Por último, o Canadá seria atualmente o exemplo mais próximo do que o autor denomina federalismo revolucionário e seria também, na opinião daquele autor, o modelo ideal e mais eficiente no trato do tema da imigração.

Boushey e Luedtke (2006), ao examinarem a política de imigração canadense e americana sob a ótica do federalismo fiscal e considerando os incentivos econômicos que existiriam para a repartição de poderes, desenvolveram as seguintes hipóteses: i) considerando o alto custo e a ineficiência associadas à manutenção do controle de imigração (fronteira), a atribuição deveria ser centralizada; ii) sendo a segurança e a cidadania funções tradicionais

de preservação da nação, o controle da imigração seria atribuição do governo central; iii) considerando que os governos subnacionais são mais adequados para determinar as necessidades locais e preferências, a integração de imigrantes (políticas de recrutamento, seleção e admissão) deveria ser determinada pelo governo subnacional; iv) considerando as preferências locais para preservação linguística e cultural específica, a política de integração de imigrantes seria controlada pelos governos subnacionais.

Assim é que aqueles autores concluíram que o governo central deveria centralizar a política de controle de imigração e descentralizar as políticas de recrutamento, seleção e integração. Os exemplos examinados e que confirmariam a hipótese seriam o Canadá e a Austrália. O racional da hipótese seria o fato de que o custo de monitoramento das fronteiras pelos entes subnacionais seria muito maior caso a política de controle de imigração fosse realizada pelos entes subnacionais, que poderiam ter incentivos para serem mais restritivos na entrada no seu território. Por outro lado, as autoridades locais terão mais condições de estabelecer as preferências locais e terão mais eficiência na recepção, no acolhimento e na integração dos imigrantes.

Portanto, qualquer desenho de mecanismos formatado para o Brasil deveria pensar em incentivos para que os entes subnacionais tenham protagonismo nas políticas de recrutamento, seleção e integração, diferentemente do que ocorre no marco regulatório atual da migração no país.

Uma hipótese apontando que modelos tradicionais de compartilhamento de encargos federativos decorrentes da imigração sugeririam uma carona dos estados pequenos em detrimento de estados maiores foi rejeitada por Thielemann e Dewan (2006) que, ao examinar os dados da “ACNUR de 15 países da OCDE para o período de 1994-2002 equilibram esta visão ao mostrar que as cargas

reativas são suportadas de forma desproporcional por Estados menores”, concluindo que os países maiores deveriam aceitar uma carga maior quando se trata da proteção dos requerentes de asilo, citando o caso específico da União Europeia.

Ao trazer para a realidade brasileira, visualiza-se que o ente subnacional com menor PIB e menor população absoluta entre as vinte e sete unidades federativas é o mais pressionado pela imigração humanitária venezuelana, não tendo sido até o presente momento desenhado, pelo governo central, qualquer mecanismo de incentivo financeiro ou de realocação de imigrantes, como forma de efetivar a solidariedade federativa.

7. Experiência da União Europeia

Em junho de 2007, a Comissão Europeia editou o *Green Paper on the future Common European Asylum System*¹³, no qual foi feito um diagnóstico de que a partilha justa e solidária de refugiados necessitava de ajustes e esforços em comum, uma vez que havia Estados membros que, pela localização geográfica, sofriam já naquele instante com encargos excessivos do ponto de vista comunitário.

Inicialmente, houve a tentativa de regular o tema mediante o sistema de Dublin – definido com o objetivo de definir responsabilidade pela partilha de refugiados – mas que não foi concebido como um instrumento de repartição de encargos, mas tão somente para definir qual Estado-Membro seria responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado no território comunitário.

Estudo de Gray (2013, p. 186) critica o fato de que a alocação de imigrante baseada em premissa voluntária não produziria uma partilha justa, o que acabaria por esvaziar o conteúdo normativo. Assim, concorda com a proposição de que a formatação ideal seria “compartilhar dinheiro”, caracterizada por uma assistência financeira de acordo com o número de imigrantes que precisariam de proteção em cada território, por constituir a forma mais forte e justa de partilha dos encargos.

O que há de mais concreto é a partilha financeira através do Fundo de Asilo, Migração e Integração - FAMI, estabelecido pelo Regulamento EU 516/2014¹⁴, que atribui um montante fixo por Estado-Membro, além de um montante variável em função da proporção de pessoas que se beneficiam de proteção em cada Estado-membro da UE.

De acordo com o art. 35 do Regulamento COM (2016) 270¹⁵ da União Europeia, o mecanismo de alocação (ou transferência) deve ser aplicado em benefício de um Estado membro, quando esse mesmo ente é pressionado com um número desproporcional de aplicações para proteção internacional. Se o percentual extrapolar 150% da cota indicada de imigrantes para aquele ente, o mecanismo deve ser acionado.

Por fim, aponta a equação para calcular a cota de imigrante de cada Estado membro que deve ser determinado pelo: a) tamanho da população (ponderação de 50 %); (b) PIB total (ponderação de 50%). A equação pode ser traduzida na fórmula a seguir.

¹³ Extraído do endereço eletrônico <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0301:FIN:EN:PDF>. Acesso em 20 de outubro de 2020.

¹⁴ O Regulamento pode ser obtido no endereço eletrônico https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/28b43d59-dffi-11e3-8cd4-01aa75ed71a1/language-pt/format-PDF_A1A.

¹⁵ COM(2016) 270 final - REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL – Extraído do endereço eletrônico <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-270-EN-F1-1.PDF>.

$$\text{Efeitos População (A)} = \frac{\text{População Estado membro}}{\text{População União Europeia}}$$

$$\text{Efeitos PIB (B)} = \frac{\text{PIB Estado membro}}{\text{PIB União Europeia}}$$

$$\text{Cota (imigrante) Estado membro} = 50\% (A) + 50\% (B)$$

Sobre o referido sistema de realocação de imigrantes, Wolleghem (2018) conclui que o mais relevante na regulação denominada Dublin IV é o mecanismo corretivo, justamente por se configurar numa forma justa de redistribuir os imigrantes (requerentes de asilo) em todo o território da Europa em função da capacidade mensurada objetivamente para cada Estado membro.

Isso somente demonstra a complexidade do tema da imigração e dos desafios técnicos que o compartilhamento justo e solidário dos encargos e responsabilidades impõe internamente nas federações de modo geral, não havendo ainda um desenho ideal e concluído de incentivos econômicos no âmbito da União Europeia, ainda que seja um dos modelos mais avançados que existam sobre o tema na literatura internacional.

8. Desenho dos mecanismos de transferência de recursos e compartilhamento de encargo na hipótese de imigração humanitária

A partir de todo o contexto fático, jurídico e econômico apresentado e da revisão de literatura internacional realizada, este trabalho busca então sugerir um formato de mecanismo de transferência de recursos para os entes subnacionais pressionados em seu território por um forte movimento migratório humanitário e que tenha o racional econômico que afaste os efeitos adversos como o caronismo fiscal e o efeito *flypaper*.

O modelo da União Europeia, que estabelece cotas mínimas de imigrantes com base em critérios populacionais e de produção econômica, mediante uma compensação financeira fixa de obrigação do governo federal, parece ser o modelo mais racional para a realidade brasileira. É relevante que haja o mecanismo de realocação e/ou

redistribuição interna de imigrantes como forma de atender o princípio da solidariedade federativa e do compartilhamento justo de encargos.

Uma vez reconhecido o princípio da solidariedade como integrante da ordem constitucional e do federalismo brasileiro, não há como deixar de apontar a necessidade de reforma do marco regulatório legal atual da migração para incluir, expressamente, o compartilhamento justo dos encargos federativos decorrentes de imigração humanitária no país, tendo como contrapartida a adoção de políticas públicas de acolhimento e integração dos imigrantes pelos entes subnacionais.

Por isso, a importância de se definir um orçamento prévio do governo central para o tema da realocação dos imigrantes no território brasileiro, bem como a definição prévia de critérios para determinar a fixação de cota mínima e máxima de imigrantes para cada Estado membro do país, tal como o mecanismo desenhado no âmbito da União Europeia. O sistema de cota deverá ser impositivo para os entes subnacionais, não admitindo nenhum tipo de consentimento prévio, sob pena de não se traduzir no compartilhamento justo de responsabilidades federativas.

Por sua vez, de acordo com os níveis de descentralização da federação brasileira, entende-se que o desenho mais eficiente para estabelecimento de cota de imigrantes deve ser entre os Estados, seja pelo fato de permitir uma melhor fiscalização por parte do governo central, seja por atribuir a cada Estado a possibilidade de constituir uma política própria de integração e acolhimento dos imigrantes no seu território de forma ampla, tal como nos modelos de federalismo canadense e australiano.

Neste sentido, a solução deverá envolver duas ordens de relações proporcionais com mesmo peso cada e aferidas objetivamente com dados de entidades do próprio governo federal: i) população local/nacional e; ii) PIB local/nacional. O mecanismo de compartilhamento de encargos se completa com o estabelecimento de um valor fixo pelo governo central para ser transferido por imigrante per capita realocado internamente no território brasileiro, cujos valores serão financiados pelo governo central.

O racional da ideia de compartilhar responsabilidade interna na federação passa por, considerando as desigualdades sociais, populacionais e econômicas do país, aplicar uma equação que defina a cota do Estado membro com peso de 50% na relação populacional e 50% na relação produção interna bruta (PIB). Isso significa definir um mecanismo em que unidades federativas mais ricas e mais populosas terão uma obrigação maior para definir políticas públicas de acolhimento e integração dos imigrantes.

Porém, a simples equação e a definição de cota para cada unidade federativa não se mostraram suficientes na União Europeia. É

preciso a definição de um mecanismo que proteja, do ponto de vista federativo, a unidade subnacional que eventualmente seja mais afetada pela pressão migratória humanitária. Por outro lado, servirá de obrigatoriedade para que outros entes federativos – eventualmente não atingidos pela imigração massiva no seu território – recebam imigrantes realocados no seu território.

Neste sentido é que parece eficiente o formato de incentivos europeu caso algum Estado membro do país esteja acolhendo mais de 150% da sua cota definida pela equação de equilíbrio, o que atrairia o pagamento de uma cota para o ente subnacional receptor da nova realocação.

Neste contexto, seria necessário aferir a população proporcional de cada Estado na relação com a população do Brasil, bem como a relação do PIB do ente subnacional com o PIB do Brasil. Considerando o número de 100 mil imigrantes requerentes de asilo político no Brasil como forma de ilustrar a definição de cotas, a distribuição de cotas no país deveria seguir o quadro a seguir.

Quadro 1. Simulação para definição de cota de imigrantes sob a ótica da equação de compartilhamento de encargos da União Europeia (Dublin IV).

	Resultado (População)	Cota (50.000) - A	Resultado (PIB)	Cota (50.000) - B	Total Cota por Estado
Acre	0,0042	211	0,0022	108	320
Alagoas	0,0158	791	0,0080	401	1.193
Amapá	0,0041	203	0,0024	118	321
Amazonas	0,0199	994	0,0142	708	1.701
Bahia	0,0705	3525	0,0408	2041	556
Ceará	0,0434	2169	0,0225	1123	3.293
DF	0,0144	721	0,0372	1858	2.580
Espirito Santo	0,0192	960	0,0172	861	1.821
Goiás	0,0336	1680	0,0292	1458	3.137

Maranhão	0,0336	1680	0,0136	680	2.360
Mato Grosso	0,0167	833	0,0193	963	1.796
MS	0,0133	663	0,0146	732	1.395
Minas Gerais	0,1006	5028	0,0875	4376	9.404
Pará	0,0410	2052	0,0236	1179	3.231
Paraíba	0,0191	954	0,0095	474	1.428
Paraná	0,0544	2719	0,0640	3200	5.920
Pernambuco	0,0454	2271	0,0276	1379	3.650
Piauí	0,0155	775	0,0069	345	1.119
Rio de Janeiro	0,0820	4101	0,1020	5099	9.200
RN	0,0167	834	0,0098	488	1.323
RS	0,0539	2697	0,0643	3214	5.911
Rondônia	0,0085	424	0,0066	330	755
Roraima	0,0030	149	0,0018	92	241
SC	0,0342	1712	0,0421	2105	3818
São Paulo	0,2186	10930	0,3220	16101	27.031
Sergipe	0,0110	548	0,0062	309	857
Tocantins	0,0075	375	0,0052	259	635
Total	1	50.000	1	50.000	100.000

Fonte: Elaboração própria.

Na simulação anterior, o número de imigrantes residentes em Roraima seria, em 2019, 276 vezes maior que a cota calculada com a equação apontada. O Amazonas, por sua vez, estaria acima da cota sete vezes o coeficiente de equilíbrio, enquanto São Paulo teria recebido 38% de sua cota parte federativa até hoje. Isso demonstra que o mecanismo complementar – que determina que na hipótese de um Estado membro ter um número maior que 150% da cota de imigrantes definida – deveria ser acionado, para que houvesse uma redistribuição e realocação dos imigrantes em outros Estados membros, não permitindo que apenas um ente federativo

ficasse sobrecarregado com o ônus da política nacional migratória.

Não obstante a relevância do tema e a contribuição acadêmica para o federalismo fiscal brasileiro, não é objetivo deste trabalho definir o valor da cota por imigrante que a federação brasileira deveria adotar, podendo este tema ser abordado em futuros trabalhos sobre federalismo fiscal e imigração.

A proposta aqui sugerida trata de um mecanismo transparente, de fácil compreensão pelos atores governamentais e de simples implementação. Ao precificar o custo de um imigrante – atribuindo responsabilidade pelas políticas públicas de acolhimento e integração dos imigrantes ao

ente subnacional em contrapartida -, o custo de transação federativo é menor em razão da existência de informações transparentes sobre o orçamento disponível.

Ao propor esse mecanismo de transferência de recursos e de compartilhamento de encargos é preciso considerar os possíveis incentivos perversos decorrentes das transferências intergovernamentais, uma vez que estar-se-ia atribuindo a política de acolhimento e integração diretamente para os entes subnacionais, cujas políticas públicas assistenciais, de formação e posicionamento do imigrante no mercado de trabalho seriam, expressamente, de atribuição dos governos estaduais.

Os possíveis efeitos adversos poderiam ser contornados, por exemplo, com a definição, pela legislação, de padrões mínimos de acolhimento e de integração, também aferidos por fatores objetivos, cujo descumprimento acarrete a diminuição, em percentual a ser também estabelecido de forma objetiva, de eventual aporte a que o ente federativo faça jus a partir dessa política. Alinha-se, com isso, os objetivos da política federativa nacional, tanto no governo central como nas unidades subnacionais.

Portanto, a solução passa por sugerir a alteração do marco regulatório da migração, descentralizando as políticas públicas de acolhimento e integração para os entes subnacionais. Do ponto de vista da equalização fiscal e da solidariedade federativa, com o mecanismo sugerido, os encargos e responsabilidades seriam devidamente compartilhados entre todas as unidades federativas do país, sem pressionar uma ou algumas poucas unidades federativas.

É preciso advertir, porém, para a necessidade de instituição de um orçamento próprio financiado pelo governo central para subsidiar essa política de realocação e redistribuição de imigrantes entre os entes federativos, mas especialmente constituindo uma autoridade governamental com poder de

fiscalização e aferição dos programas de migração interna no país, sob pena de que o ente subnacional seja beneficiado com o valor da cota de imigrante e não dê a contrapartida de política pública necessária e desenhada no marco regulatório próprio, evitando-se com isso proporcionar eventuais efeitos adversos como o caronismo fiscal e o efeito *flypapper*.

9. Conclusão

O presente trabalho se propôs a examinar o tema da imigração humanitária sob a ótica da literatura internacional de federalismo fiscal, em especial como os diversos modelos federativos e suas formas diversificadas de divisão de atribuições, em busca da alocação eficiente dos recursos, lida com o tema da formulação de políticas públicas atinentes aos imigrantes e o respectivo financiamento por diferentes níveis internos de governo.

O Brasil vivencia desde o ano de 2015 um movimento migratório de venezuelanos de forma massiva que acaba por concentrar de modo desproporcional esse contingente populacional no território do Estado de Roraima que, pelas peculiaridades socioeconômicas, acaba por ficar pressionado pela forte demanda nos serviços públicos locais e com a responsabilidade federativa praticamente exclusiva para promover a integração e o acolhimento destes imigrantes.

O novo marco regulatório da migração – inaugurado pelas Leis n. 13.445/2017 e n. 13.684/2018 – possui alguns instrumentos de transferências de recursos para os entes subnacionais que estejam sofrendo pressão por movimentos migratórios humanitários, mas o que se observou na prática foi a falta de diálogo e cooperação entre os entes federativos, que culminou com o ajuizamento pelo ente subnacional da ACO 3121 no âmbito do Supremo Tribunal Federal, julgada procedente em parte para determinar o custeio compartilhado entre os entes na razão de 50% dos gastos efetuados com os imigrantes venezuelanos.

A proposta do trabalho revisou a literatura econômica do federalismo fiscal, que estuda efeitos perversos decorrentes da transferência de recursos intergovernamentais, tais como o caronismo fiscal e o efeito *flypaper*, para avaliar a possibilidade de desenhar um modelo de transferência de recursos e de encargos (responsabilidades) federativos que garanta a eficiência econômica na alocação dos recursos sem a ocorrência dos referidos efeitos.

De forma geral, a literatura econômica confirma ser mais eficiente e menos custoso atribuir a política de controle de fronteira e imigração (ingresso no país) para o governo central. No entanto, diversos países do mundo delegam a política de acolhimento e integração para os entes subnacionais, por estarem mais próximos da formulação de políticas específicas para a inserção social dos imigrantes.

O mais maduro desenho formatado de mecanismo de transferência de recursos e de compartilhamento de encargos entre os Estados membros encontra-se na União Europeia que, além de estabelecer um fundo comum com orçamento para distribuição entre todos os países, decidiu, ao longo dos últimos vinte anos, formatar um modelo de compartilhamento de recursos financeiros e de encargos mediante cotas de imigrantes por país, com base em dois critérios (população e PIB), tudo para atender ao princípio da solidariedade estabelecido no art. 80, do Tratado Sobre Funcionamento da União Europeia.

O trabalho então buscou contribuir com uma sugestão de alteração do marco regulatório nacional para, nos moldes do modelo europeu, incluir a possibilidade de estabelecer cotas impositivas de imigrantes para os entes federativos no país e possibilidade de realocação e redistribuição de imigrantes na hipótese de um ente possuir mais imigrantes que a cota definida. Em contrapartida, ficaria responsável pelas

políticas de acolhimento e integração dos imigrantes.

O trabalho entendeu relevante apontar a necessidade de estabelecer um valor financeiro per capita a ser transferido para o ente subnacional pela realocação do imigrante, mas a fixação deste valor não foi objeto de estudo e pode ser indicado como tema a ser explorado por pesquisadores e acadêmicos que apreciam a temática do federalismo fiscal. A possibilidade de incidência de qualquer efeito perverso relatado na literatura, decorrentes das transferências intergovernamentais, seria mitigada pela instituição de padrões mínimos nacionais de acolhimento e integração de imigrantes, cujo descumprimento levaria à diminuição da parcela financeira a ser recebida.

Entende-se, desta forma, que, mais do que transferência direta de recursos do governo central para os entes subnacionais, torna-se essencial que a formatação do modelo envolva compartilhamento justo dos encargos e responsabilidades federativas pela política nacional de migração como forma de efetivar o princípio da solidariedade e cooperação federativa estabelecidas na Constituição Federal.

Referências

Agência da ONU para Refugiados. (2020). Refugee and Migrant Response Plan 2020: For Refugees and Migrants From Venezuela. UNHCR - The UN Refugee Agency. Disponível em:

<https://data2.unhcr.org/en/documents/detail/s/73277>. Acesso em: 19 de julho de 2020.

Baeninger, R.; Demétrio, N. B.; & Domicioni, J. (2020). Atlas Temático: Observatório das Migrações em São Paulo - Migrações Venezuelanas. Nepo - UNICAMP. Campinas - SP: Nepo/UNICAMP.

Commission Of The European Communities. (2007). GREEN PAPER on the future Common

European Asylum System. Brussels. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0301:FIN:EN:PDF>. Acesso em: 20 de Outubro de 2020.

European Commission. (2016). Com (2016) 270 final. Regulation Of The European Parliament And Of The Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country. Disponível em: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-270-EN-F1-1.PDF>. Acesso em: 03 de outubro de 2020.

Filho, J. G. (2012). Transferências Intergovernamentais e Esforço Tributário: o caso dos Municípios de Goiás - 2000 à 2009. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/filedownload.jsp?fileid=8a8182a24foa728e014f0b28e3451133>

Furiati, A. A. (2019). Transferências Voluntárias e Redução das Desigualdades no Brasil: Uma análise do papel das emendas parlamentares na equalização fiscal da Federação brasileira. Brasília: Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.

Gasparini, C. E., & Miranda, R. B. (2011). Transferências, Equidade e Eficiência Municipal no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas n. 36, IPEA. Fonte: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/230>

Gray, H. (2013). Surveying the Foundations: Article 80 TFEU and the Common European Asylum System. *Liverpool Law Rev*, 34, p. 175–193.

Guedes, K. P., & Gasparini, e. C. (2007). Descentralização fiscal e tamanho do governo no Brasil. *Econ. Aplic.*, 11(2).

Hamilton, A., Madison, J., Jay, J. (2009). *O Federalista*. Trad. por R. R. Gama. 3a. ed. Campinas: Russel Editores.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2019). Estimativas da População Residente Para os Municípios e Para as Unidades da Federação - Brasileiros com Data de Referência em 1º de Julho de 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101662.pdf>.

Kemnitz, A. (2001). Endogenous growth and the gains from immigration. *Economics Letters* 72.

Miranda, J. (2011). *Teoria do Estado e da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense.

Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. Edward Elgar Publishing.

Oates, W. E. (September de 1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, No. 3, p. 1120 - 1149. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2564874>

Oates, W. E. (2005). Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance*, 12, p. 349-373.

Oecd (2017). Who Bears The Cost of Integration Refugees? *Migration Policy Debates*, n, 13, January. Disponível em: <http://www.oecd.org/els/mig/migration-policy-debates-13.pdf>

Pansani, D. A. (2018). Cálculo de Índice de Ilusão Fiscal a partir de Evidências do Efeito *Flypaper* e da Ilusão causada pela complexidade da estrutura tributária de Estados e Municípios. Brasília: UNB. 143 p.

Parlamento Europeu. (2016). Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF.

Persson, T., & Tabellini, G. (1996). Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Redistribution. *The Journal of Political Economy*, Vol. 104, No. 5, p. 979-1009. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2138949>.

Pires, M. C. (2013). Federalismo brasileiro: a emergência de um redesenho institucional do modelo. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 106, p. 163-189.

Polícia Federal. (2019). Relatório com apresentação de dados pela Coordenação-Geral de Polícia de Imigração. Brasília. Disponível em http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/Apresentao_setembro_2019_VF.pdf/view. Acesso em: 25 de setembro de 2020.

Rangel, M. (2003). *Resgates Financeiros, Restrição Orçamentária Fraca e Postura Fiscal nos Estados Brasileiros*. Rio de Janeiro: BNDES.

Riker, W. H. (1964). *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little Brown.

Rowthorn, R. (2008). The fiscal impact of immigration on the advanced economies. *Oxford Review of Economic Policy*, 24, pp. 560-580.

Spiro, P. J. (2001). Federalism and immigration: models and trends. *International Social Science Journal*. Vol. 53, Issue 167, p. 67-73.

Secretaria do Tesouro Nacional. (2020). *Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais*. Brasília: Ministério da Economia. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/pub>

[licacoes/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais/2020/114](https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais/2020/114). Acesso em: setembro de 2020.

Thielemann, E. R., & Dewan, T. (2006). The Myth of Free-Riding: Refugee Protection and Implicit Burden-Sharing. *West European Politics*, Vol. 29, n. 2, p. 351-369. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402380500512742>.

Wollegghem, Pierre Georges Van (2018). If Dublin IV were in place during the refugee crisis A simulation of the effect of mandatory relocation. Milano. ISMU, Paper January, p. 2-22. Disponível em: http://old.ismu.org/wp-content/uploads/2018/01/VanWollegghem_January2018.pdf